

2017 年度福祉教育開発センターシンポジウム 「日常と災害時は連動する!日常の“この行動”が災害対応力を高める」

石井布紀子

1. はじめに

東日本大震災以後、災害対策は大きな転換期を迎えている。その一つのきっかけとなったのは災害時要援護者支援である。2013 年の災害対策基本法の改正において、この災害時要援護者支援が大きな柱となり、市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について、あらかじめ名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者に情報提供することが義務化された。日常からこうした高齢者、障害者等の災害時要援護者への支援の方策を考えながら、日常と災害時は連動するという発想のもとで、実践を展開していく地域が少しずつ増えてきたように思う。

また、災害対策を考える際、「社会的排除」という課題が大きな影響を及ぼしており、結果として生じる「震災関連死」、「被災後の生活困窮化」という課題に対して、ソーシャルワーカーの関わりが必要不可欠であり、ソーシャルワークの展開方策・手法の開発が喫緊の課題となっている。

「日常の活動が災害対応力を高めていく。日常と災害は連動するのだ」。被災現場で語られるこの教訓をソーシャルワーク専門教育にどう取り入れていけばよいのか。今後の社会的要請にどう向き合い、どう実践していくのか。本シンポジウムで報告された3つの実践事例をもとに考察を試みたい。

2. 事例と考察

【事例報告 1：堺市社会福祉協議会 所 正文氏】

堺市は人口 80 万人を超す大阪府の政令指定都市である。本市に拠点を置く堺市社会福祉協議会（以下、「社協」）では、校区福祉委員会や校区ボランティアビューロー等の組織化活動を中心としながら、行政との協働関係により個別・専門支援機能を高め、総合的な地域福祉の推進を図っている。計画活動としては、堺市との合同策定により 5 か年の計画を策定しており、①くらしをまもる「直接支援」、②つながりをつくる「間接支援」、③地域福祉を創る「調査研究・企画開発」の 3 つの機能を重視しながら、地域福祉を推進する団体としての使命を真摯に受け止めながら、実践に取り組んでいる。

先に挙げた校区ボランティアビューローは、校区福祉委員会、校区自治連合会、校区民

生委員児童委員会が実施主体となり、交流・情報提供・相談等の機能を附置する「地域の集い場」となっている。また、災害時には校区ボランティアビューローが災害ボランティアセンターのランチとして機能し、地域住民が主体となった参加・協働の仕組みが担保されるよう日常と災害時の連動を意識した働きかけを日々、行っている。

本市西区浜寺昭和校区では、平成 18 年度に民生委員による災害時一人も見逃さない運動の実施に伴い、災害時要援護者の援助カードを作成し、日常から要援護者の見守り等を展開していく動きが見られた。原則 75 歳以上の高齢者、障害者を対象とし、当初、600 枚のカードを収集することができた。平成 19 年度には本市のモデル校区に指定され、援助カードは「災害時要援護者支援カード」とリニューアルされ、現在も 2 年に 1 回の更新を行いながら活動が展開されている。カードの作成にあたっては、日常から地域の中で支援してくれる者を呼びかけ、取り組みを進めている。本取り組みは現在では民生委員のみならず、地域の自主防災組織にも拡大展開され、日常からの地域の備えとして位置づけがなされている。

また、堺市では個別支援（ケースワーク）と地域支援（コミュニティワーク）をつなぐ「くさび」の役割としてコミュニティソーシャルワーカーが配置されており、地域組織を基盤としながら、制度のはざまや複合多問題や接近困難事例等への対応が図られている。

災害時には、災害ボランティアセンターを設置することになるが、被災者の生活再建と地域復興のために、①被災者本位（被災者ニーズを起点に）、②地域主体（堺市民を主体とした運営）、③協働運営（多様な組織・団体と協力・連携）することを理念とし、主に被災者の相談機能と需給調整機能を併せ持ったセンターとなることを想定している。

また、日常より「災害ボランティアセンター協働運営ネットワーク会議」を設置し、災害時の効果的な連携・支援体制を構築することを目的に、各団体の取り組みや強みの共有を図り、平時からの「顔の見える関係づくり」を行っている。具体的には、災害ボランティアセンターにおける役割分担や設置運営訓練、災害研修会の企画・共催やマニュアルの改訂等について協議することとしている。

まず、日常と災害時の連動性を考える際、現状の地域ケアシステムが災害時にも通用するものなのかどうか、という論点に対し事前に検証が行われている自治体はどれほどあるだろうか。堺市社協では、日常から個別支援と地域支援を総合的に展開しており、ニーズ発見→関係機関へのつなぎ→見守り→集いの場づくりという循環をうまく創りだしている。さらに、プロジェクト化→組織化→しくみ化への展開も模索されている。つまり、現在、堺市では、コミュニティソーシャルワークが個別支援と地域支援を結ぶ「くさび」機能を担い、災害時においても困難を抱える被災者への制度外の対応と寄り添い支援が展開されていく構想を描いている。劣悪な避難生活により心身機能の低下を招き、震災関連死に近づくケースにおいて、住民とと

もに避難所環境整備に取り組むことが可能になりえる。また、家屋の全半壊や家長の死亡等から生活環境が一変し、貧困・生活困窮化に向かうケースから応急的な制度・政策につなぐ結果を導き出す可能性もある。このように、現行の地域ケアシステムが災害時にも活きるのかについて確認し、日常の延長線上に災害対策があるという認識を深めることが必要になる。

二つ目に堺市の災害ボランティアセンターの設置にあたっては、区単位でサテライトセンターの設置を検討し、より身近な地域エリアごとのニーズ把握や対応が行えるよう想定し、日常からの校区ボランティアビューローを活用するしくみについて検討している。過去の教訓から、被災高齢者や障害者等、災害時要援護者に該当する被災者たちが支援から取り残されがちであり、対策が求められているが、顔がみえ被災者の声とニーズに耳を傾け、キャッチすることができる圏域の検討と圏域ごとの活用拠点が必要となる。堺市の取り組みは、まさに災害時を意識した拠点整備がなされている好事例といえる。

また、都市部の大規模災害時には、海外からの NGO、NPO をふくめて多数の団体が被災現地入りし、ベースキャンプ的な拠点を活かして救援活動やボランティア活動を行うことが想定される。被災者のニーズにすばやく効果的に対応するためには、ニーズ対応の貴重な社会資源となる救援ボランティア活動に関する情報の共有化、連携や調整をめざした場や機能が不可欠となるが、堺市社協だけでその機能を担うことは極めて難しい。そのため、堺市のように日常から災害ボランティアセンター協働運営ネットワーク会議を設置し、各種団体の強みを活かした役割の分業化と様々なニーズや情報の収斂化を図る基盤を構築することが非常に重要である。

【事例報告2：池田博愛会 中村 雅記氏】

三好市は人口2万7千人の過疎化や少子化が著しい山間にある自治体である。山間地の自治会人口は半数以上を高齢者が占め、見守り・助け合い活動や地域行事の維持等が課題となってきた。また、一人暮らし高齢者の孤立が少しずつ顕在化していることも課題として挙げられる。

池田博愛会は昭和39年に知的障害児施設池田学園の開園をきっかけに地域のニーズにあわせて、様々な施設・事業を開設していった（現在、16の施設と約50事業）。本法人は「消防団協力事業所」として、職員が各地区の消防団に所属しており、緊急時には消防団員として活動を行っている。

また、法人の3大行事として、①博愛まつり（5月）、理事長杯争奪球技大会（9月）、博愛ふれあいフェスティバル（11月）を実施している。どれも30年以上の歴史を重ねており、同じ地域で生活する者がともに集まり、老若男女が理解を深める交流の機会として定着している。

平成26年度には、①防災対策本部の組織づくり、②災害支援ネットワークづくり、③

防災意識の向上と職員の人材育成を掲げ、防災委員会が組織化された。まずは各関係機関のネットワーク形成をめざし、「はくあい防災フェスタ」を開催するに至った。開催にあたっては、三好市の他に市社会福祉協議会、みよし障害者連絡協議会、婦人会、県民局、教育機関、警察署、広域連合消防本部、企業等多岐にわたり協力団体として参画している。準備に半年ほど期間を要し、当日は講演会、AED 体験、炊き出し、防災グッズの展示、耐震シェルターの展示、放水体験等が実施された（本フェスタは現在、2 回開催されている）。地域住民、当事者、支援者が共に楽しみながら防災を学び、体感しながら防災を身近なものとして捉えてもらえるきっかけ作りとなった。2 年目以降は、近隣の自主防災組織と連携し、周辺自治会を交えた防災訓練を実施した。

現在は、さらに持続可能な取り組みとして進めることができるよう、福祉避難所の協定締結や BCP（サービス事業継続計画）、BCM（サービス事業継続マネジメント）の策定に取りかかっている。

池田博愛会の防災フェスタでは、ネットワーク型でイベントが推進されていることはもちろん、利用者もスタッフと同様、イベントに積極的に関わっていることが特徴である。ここでは、「支援する側」「される側」といった垣根はなく、同じ土俵の上で様々な立場の人々が同じ空間を体感する。その一体感を生み出すことができるのがこのイベントの大きな目的である。現在の社会福祉領域における災害対策は、ある意味で「医療モデル」的な支援主導の取り組みが主流となっている（支援する側・される側の設定とパターナリズム）が、今後は、「生活モデル」「本人主体モデル」「社会モデル」の災害対策にどう転換を図っていけるかが災害ソーシャルワークや要援護者支援の鍵となってくると考えられる。

池田博愛会では、昔ながらの地域との付き合いを重視し、日常からお互いのことを知っていけるよう、コミュニケーションが図られている点が大きな特徴であるといえる。また、防災フェスタや球技大会等といった企画の提案自体を地域とのコミュニケーションの一つとして大切にしていることがわかる。当初は未知の者同士が、長い年月をかけて協議と協働を積み重ねて現在がある。この過程においてボランティア団体、関係機関との継続的な関わりを前提とした場合、できる限り垣根やバリアをなくし、関わりやすさに配慮した工夫が施されていることがさらにコミュニケーションを促している。こうした地域とのコミュニケーションを連々と続けていくことが、地域内にある排除を包摂に変えるポイントとなると考えられる。災害ソーシャルワークの中に、コミュニケーションとコーディネーションを位置づけ、さらに追及していくことが必要であると気づかされる好事例といえる。

また、災害時を意識した圏域（エリア）について、現在、多くの自治体では圏域設定がなく、問題別、課題別、対象別といった縦割りの対策として進められることが多いのが現状である。池田博愛会がある三好市においても、合併や飛び地合併の影響により、圏域設定が容易に

行うことができない状況にある。そうした地域特性を踏まえつつ、今後、災害対策を検討する上で、自治会単位、小学校単位、保健福祉圏域単位といった適切な圏域設定の可視化について検討を進めることも必要である。そして、この可視化は課題解決だけのためではなく、可能性を探ることも含めた「可視化」であることが重要であり、あわせて、日常における圏域（エリア）との連動性を意識することが重要である。

事例報告3：京都市立鳴滝総合支援学校 竹内 香氏・小谷 加代子氏】

鳴滝総合支援学校は、40年前に隣接する宇多野病院に長期入院する筋ジストロフィー及びてんかんの児童生徒が通う病弱養護学校として設置、平成16年には卒業後の企業就労を目指す知的障害のある生徒のために職業学科（高等部）が設置された。地域（右京区宇多野学区）との関係については平成24年に学校運営協議会を発足、宇多野自治会連合会会長が副会長を務めている。

平成27年度より「生徒による地域との協働活動の推進」を打ち出し、教育課程の中に防災教育を位置づける。初年度は全4回の防災教育プログラムと共通教科の中で防災要素を取り入れ、生徒への防災意識の醸成に取り組んだ。防災教育プログラムでは、自助と互助の意識が向上することを目的に実施したが、具体的には、

○自助及び互助の知識・スキルを身につける

○避難所で過ごすことになったらどうしたら良いかを仲間と共に時間軸、空間軸、関係性（集団の中での役割遂行）の3本柱で考え、主体的に行動できる力をつける

○振り返りによる「言語化」や「対話」によって、学びを確かな「経験」につなげる

○地域の中で役割を担い、人の役に立つという実感を得ることで自己有用感を高めることに重点をおいた。また、本プログラムの実施にあたっては、大学関係者の助言のもと、地元の自治会長、女性会、消防関係者、行政職員等の協力を得て実施することができた。

〈平成28年度の防災学習プログラム〉

	項目	内容
1回目 9月	防災とは	(1) 「防災かるた」を使って防災について学ぶ (2) 防災袋の中身を考えよう（ワークショップ）
2回目 11月	災害時の生活を体験してみよう	(1) 防災食をつくろう アルファ化米の試食（協力：女性会） (2) 応急手当の方法を知ろう 簡易担架の作り方（協力：右京消防署御室出張所） (3) 各自持参した防災袋の中身を発表し、持ってきたもので何ができるか考えよう
3回目 1月	生徒が行う避難所運営（初回）	(1) 避難所開設 （「避難所運営協議会」立ち上げ宣言） (2) 役割分担と訓練（演習）（協力：PTA） 総務（管理・情報）班、物資班、食料班、衛生班、要配慮者班

4 回目 2 月	生徒が行う避難 所運営 (2 回目)	(1) 避難所を開設し、それぞれの役割を果たす ※参観者は避難者役として参加
-------------	-----------------------	---

〈生活産業科 1 年の鳴滝スタンダード〉

教科	学習内容	学習の目的
社会	「防災を学ぼう」 「私の避難場所」 「地震から身を守ろう」 「台風・豪雨から身を守ろう」 「積乱雲・津波から身を守ろう」 「災害に備える」 「避難所生活を考える」 「避難所運営について」	・「防災の日」から「防災」「災害」「避難」とは何かを知る ・京都市の広域避難場所・指定避難場所から自分の避難場所を知り、どういう経路で避難するかを考える ・「自然災害」の影響と身を守るための方法を知る ・災害時の「非常持ち出し袋」について考え、準備する ・水害による避難所についての新聞記事から避難所生活について知り、生活者が困る点がどこかを知る ・避難所運営について知り、必要な役割を知る
道徳	「災害を乗り越える」 「思いやりって」	・読み物資料を使用し、災害にあった時の人の気持ちを考え、人と人との支え合いの大切さについて気づく
総合的な学習の時間	「防災学習を振り返る」	・学習プログラムごとに毎回振り返りを行い、学習内容とその時の気づきを言語化する
	「命を支える防災」	・防災は障害者や高齢者を含むあらゆる人の命を支えることを知る
理科	「自然と生活との関係」 「電気について考えよう」	・天候の見分け方や備え、地震や水害のメカニズム等を知る ・生活の中で電気の重要性を学び、災害時の生活を考える
数学	「備蓄物品の数量計算」	・四則計算の応用として、実物の物資の梱包単位等に気づき、数量を把握したり分配のための計算をしたりする
音楽	「あすという日が」 「花は咲く」	・震災に関連した歌を学習し、震災に遭った人々の心情を知る

災害時に知的障害者がいる世帯が避難所へ避難した際に、諸々の事情、理由により結果として排除されるケースが散見されている。阪神淡路大震災や新潟中越地震等では、避難所生活に適応できない当事者世帯が車中泊を余儀なくされ、最終的には、震災関連死に至っている。要援護者支援がニーズとして本人の健康などの問題だけを洗い出して解決しようとしてしまう傾向にあるならば、鳴滝総合支援学校や池田博愛会のように、自尊感情に焦点をおいたり、「できること」「得意なこと」や「楽しむこと」を根底においた支え方を模索することは、発想の転換を図る画期的な観点を含んでいる。「助けられる側」「助ける側」の垣根が低くなり、ある場面では立場や関係性が変わることも起こり得る。また、防災教育や防災活動が、ノーマライ

ゼーションの実現する機会を社会に提供しているとも考えられる。

また、鳴滝総合支援学校の生徒のようにコミュニケーションにおいて工夫が必要な当事者には、授業や話し合いの場面ではできるだけ意味づけを促し、適切に依存していくこと（し合っていくこと）の大切さについて教えることが重要である。また、できる限り理解可能な表現方法を選択する（イラストや短文で説明する等）ことが必要になるが、こうしたプロセスにより教員が合理的配慮を深めていくことにより、従来から「支援される側」であった生徒たちは、積み重ねの中で「支援する側」へと変化しうる。つまり、特別支援学校における防災学習は、結果として社会的包摂につながるのではないかと考えられる。主体的、対話的な学びを提供することで、障害のある生徒たちは、自分の考えや不安を相手に伝えることが少しずつ可能となっていく、同時に多様な人とのコミュニケーションが全体を見渡し臨機応変な対応がとれる一歩となっている。生徒の成長と変化、そして「相互支援モデル」に近づく生徒の関係性の変化は、鳴滝総合支援学校の取り組みが、災害時要援護者支援の一つの理想形であることを示唆している。

3. 社会的包摂を日常からめざす災害ソーシャルワーク

これまで3つの実践事例をもとに、社会的包摂をめざす災害ソーシャルワークを考える上で大事な視点を考察した。その上で、あらためて「可視化」「コミュニケーション」「主体的参画と協働体験を通じたしくみ化」として、3つの視点から推進ポイントとなる事項について整理を試みたい。

①「可視化」

課題・問題解決だけを促すための「可視化」ではなく、可能性を探ることも含めた「可視化」を図ることが重要であること。具体的には、対象地域の可視化（地名・歴史等）、圏域の可視化（支援エリアの設定・導線等）、未来の地域ビジョンの可視化（近視眼的課題解決ではない100年後を見据えて未来を見通す計画）が必要となると考えられる。今後は、そういった観点からのアセスメント指標が求められる。

②「コミュニケーション」

支援者による個々へのよりそいのためのコミュニケーションにとどまらず、それらを活かした協議の前段階の関わり合い、さらに、会話及び納得・合意形成を図るための相互コミュニケーションを引き出す機会設定が重要である。また、コミュニケーションには、日本の歴史や文化、日本人の特質を意識したコミュニケーションの方法や日本人が大事にしたノンバーバルコミュニケーションも含まれる。こうした専門性を追究し、日常からこれらを意識した協議のシステム（エリア、レベル、メンバー）をどう構築していくかが問われている。

③「主体的参画と協働体験を通じたしくみ化」

「主体化を意識する」ことにより「主体的参画」の機会を創造できる。そして、日常、災

日常と災害時は連動する！日常の“この行動”が災害対応力を高める

害を通じて個人レベル・集団レベル・地域レベルの主体化は大変重要である。そして、社会的包摂を目指すためには、各レベルの主体化を意識しながら、集団による行為（連携・協働）、集団行動経験を通じた仕組み化をどう促進させていくかが鍵となると考えられる。

→個人レベル（家族における集団行為）

→集団レベル（グループ、組織における集団行為：BCP 策定、学校における防災学習）

→地域レベル（地域社会における集団行為：支え合い活動や V 活動、ニーズキャッチ）

現在、災害ソーシャルワークの理論化については、まだまだ黎明期であり、ソーシャルワーク専門教育の中でも位置づけが明確とはいえない。今後も全国の災害時における要援護者支援の実践を追いながら、更なる研究に励みたいと思う。

最後に、シンポジウムにて発表いただいた三者の皆さんに改めて感謝申し上げます。

（いしい ふきこ さくらネット代表理事）